

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia masih memerlukan tanah. Kebutuhan manusia terhadap tanah semakin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.¹Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam meningkat, baik pada tingkatan Nasional maupun dalam hubungan Internasional²

Negara selalu berupaya untuk dapat mengendalikan penggunaan, penguasaan, pemilikan serta pengalihan hak atas setiap tanah, agar tercapai sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia sebagai negara hukum, maka setiap kegiatan pemerintahan di negara Indonesia harus didasarkan pada ketentuan hukum. Hukum sangat diperlukan agar pembangunan dapat berjalan dengan lancar dan dapat di hindarkan pembenturan kepentingan termasuk soal tanah. Masalah penggunaan tanah menjadi sesuatu permasalahan yang sangat

¹R. Soehadi SH., 1995, *Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah sesudah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria*, Surabaya: Karya Anda, hal 14

²Boedi Harsono, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, hal. 3.

kompleks karena permasalahan tanah bukan masalah sektoral lagi tetapi merupakan masalah yang multi sektoral. Upaya yang memungkinkan untuk mengantisipasi masalah ini adalah dengan memberikan kepastian hukum kepada yang berhak atas tanah dan mengoptimalkan penggunaan tanah sesuai dengan kemampuannya. Untuk itu diperlukan adanya perencanaan, penatagunaan tanah, pengaturan penguasaan tanah, peningkatan pengurusan hak-hak tanah, sehingga penggunaan tanah diharapkan dapat optimal, selaras, serasi, dan seimbang.

Dalam kehidupan sehari-hari tanah juga dapat menimbulkan masalah, menimbulkan sengketa yang dapat berlarut-larut dan sengketa tanah juga dapat menimbulkan gangguan ketenangan dan ketertiban masyarakat, apabila tidak ditangani secara sungguh-sungguh, secara terencana dan berkesinambungan. Kasus-kasus atau sengketa atas tanah sering terjadi dan banyak dimuat dan disiarkan di media massa, bahkan kasus-kasus itu banyak juga yang harus diputuskan di sidang pengadilan. Sengketa atas tanah itu sebagian termasuk dalam kasus yang berhubungan dengan masalah pelepasan hak atas tanah hak milik yang digunakan oleh pemerintah untuk bangunan umum (seperti jalan raya, perkantoran dan sarana prasarana/infrastruktur). Berdasar kenyataan bahwa umumnya kasus-kasus atau sengketa atas tanah salah satunya berasal dari masalah pelepasan hak atas tanah, maka kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki seseorang perlu dipertegas atau diperjelas.

Kepastian hukum atas tanah diperlukan oleh pemiliknya yang sah dan oleh orang-orang yang menggunakan tanah sebagai usaha, sebagai pemanfaatan

tata guna bangunan dan kepentingan lain yang diperuntukan bagi kepentingan pembangunan jalan tol ataupun kepentingan sosial, sehingga tidak terjadi sengketa atas tanah yang dapat berakibat terganggunya kehidupan masyarakat disekitarnya. Kepastian hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah sesuai peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 memberikan penegasan atas kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah atau hak-hak lain atas tanah. Sebagai Negara Hukum, maka dalam menangani masalah yang berkaitan dengan pertanahan, maka langkah awal untuk mewujudkan kepastian hukum atas tanah, maka pemerintah mengeluarkan suatu Undang-Undang yang dikenal dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960, dan telah dikeluarkan pula ketentuan-ketentuan lain sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang tersebut.³

Mengingat besarnya peranan hak-hak atas tanah dengan meningkatnya harga tanah maka berlakunya UUPA beserta peraturan pelaksanaan lainnya, maka penyelesaian pelepasan hak atas tanah untuk bangunan yang diperuntukkan kepentingan pembangunan jalan tol itu perlu diperhatikan oleh badan-badan dan lembaga masyarakat khususnya yang mengelola bangunan untuk kepentingan pembangunan jalan tol perlu ditingkatkan dan disosialisasikan. Masalah peralihan hak atas tanah, dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nasional (UU No. 5/1960) Pasal 27, menegaskan, bahwa:

³Perangin, Effendi, 1986, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta

Hak milik hapus bila:

- a. Tanahnya jatuh kepada negara,
 1. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
 2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. Karena ditelantarkan;
 4. Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)
- b. Tanahnya musnah

Sedangkan pasal 34 dan 40 UUPA hanya mengenai hapusnya hak-hak tertentu. Seperti disebutkan di dalam Pasal 34 UUPA, bahwa:

Hak guna-usaha hapus karena:

- a. Jangka waktunya berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepas oleh pemegang hanya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam pasal 30 ayat (2).

Ketentuan dalam Pasal 40 ayat (2) Pasal 40 UUPA menyebutkan bahwa:

Hak guna-bangunan hapus karena:

- a. Jangka waktunya berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepas oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2);

Dengan kata lain bahwa, di dalam UUPA mengenai hapusnya hak atas tanah itu, yaitu mengenai hak guna usaha dan hak guna bangunan, secara tegas disebutkan karena dicabut haknya atau oleh orang karena dilepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Sepanjang mengenai pelepasan hak atas tanah ini, terutama diatur di dalam Peraturan Pemerintah maupun di dalam Peraturan Menteri dalam Negeri maupun Luar Negeri dan banyak lagi yang

berupa surat edaran maupun keputusan Gubernur mengenai pelepasan tanah tersebut. Pelepasan hak atas tanah, janganlah dikacaukan dengan pencabutan hak atas tanah. Kalau pencabutan hak atas tanah secara tegas telah diatur dalam pasal UUPA, akan tetapi mengenai pelepasan hak atas tanah diatur dengan peraturan lainnya.⁴ Untuk kelancaran kegiatan sosial, budaya, ekonomi dan keagamaan, maka dalam hal ini pemerintah banyak memberikan fasilitas-fasilitas yang menunjang kegiatan masyarakat itu dengan memberikan kemudahan pengurusan sertifikat dengan tata cara sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sehubungan dengan hal-hal di atas penulis dalam menyusun skripsi ini mengambil bidang penelitian tentang pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol. Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.⁵

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah serta memberikan wewenang yang bersifat public kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

⁴*Ibid*

⁵Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi dan Budaya*, Jakarta;Kompas, halaman 280

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan Pendanaannya
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah.
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah.
 - c. Rencana Strategis, dan
 - d. Rencana kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.⁶

Adapun mengenai tanah yang digunakan untuk kepentingan pembangunan jalan tol itu yang dimohonkan pelepasan haknya, harus memenuhi kriteria tertentu sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Umumnya pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan jalan tol itu berkaitan dengan ganti rugi, sehingga dasar pemberian ganti rugi itu memerlukan penegasan mengenai kekuatan pembuktian yang kuat oleh Undang-Undang Pokok Agraria, diberikan penegasan mengenai kekuatan pembuktian sertifikat itu harus dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat. Untuk itu diberikan

⁶Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penjelasan umum

ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan. Berdasar asumsi seperti di atas maka penulis tertarik untuk melakukan kajian dengan melakukan penelitian dalam menyelesaikan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol itu dalam suatu kegiatan penelitian. Maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul:” **PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH DAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN JALAN TOL PEJAGAN-PEMALANG WILAYAH KABUPATEN TEGAL (Studi Kasus Putusan No.36/Pdt.G/2015/PN.Slw)”**

B. Perumusan Masalah

1. Apa saja kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang di wilayah Kabupaten Tegal?
2. Bagaimana pelaksanaan penetapan ganti rugi bagi bekas pemilik tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang di wilayah Kabupaten Tegal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang hendak dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang di wilayah Kabupaten Tegal

2. Untuk mengetahui pelaksanaan penetapan ganti rugi bagi bekas pemilik tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang di wilayah Kabupaten Tegal

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, maka manfaat yang ingin diperoleh dari penelitian hukum ini adalah:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan pengetahuan penjelasan bagi masyarakat mengenai kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang wilayah Kabupaten Tegal.
- 2) Memberikan gambaran mengenai mengenai kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang wilayah Kabupaten Tegal.
- 3) Menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya, dan memberikan sumbangsih pengetahuan serta pemikiran yang bermanfaat di bidang ilmu hukum yang kaitannya dengan kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol.

b. Manfaat Praktis

- 1) Memberikan pengetahuan bagi peneliti untuk menjawab pokok masalah yang dikaji dalam penelitian ini.
- 2) Mengembangkan penalaran dan pola pikir yang sistematis dan dinamis bagi peneliti dalam membuat karya tulis.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁷Oleh karena itu sebelum penulis melakukan penelitian,penulis menentukan terlebih dahulu mengenai metode yang hendak dipakai. Adapun metode yang digunakan oleh penulis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acap kali hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan(*law in books*) atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁸

2. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis akan mencari dan menganalisis kaidah-kaidah hukum, asas-asas hukum, dan semua aspek hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan proses penyelesaian perkara mengenai kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang wilayah Kabupaten Tegal Jenis Penelitian

⁷ Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: Fakultas Hukum UMS, hal 1.

⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Hal 118.

Dalam penelitian ini bersifat deskriptif, karena bermaksud untuk menggambarkan dan menjelaskan tentang hal-hal yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu mengenai kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang wilayah Kabupaten Tegal Sumber Data

3. Sumber Data

Sumber-sumber hukum penelitian ini dapat dibedakan berupa data sekunder dan data primer. Adapun data sekunder dan data primer yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Sekunder

Data sekunder tersebut dengan menggunakan bahan-bahan hukum sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti. Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum primernya adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Mengenai Tata cara Pengadaan Tanah.

- e) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- f) Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- g) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i) Jurisprudensi (Keputusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap)

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku hukum pertanahan, buku tentang jual beli, buku tentang penyelesaian sengketa pertanahan, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah para sarjana, atau pendapat para pakar hukum yang relevan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum.

b. Data Primer

Adapun yang dimaksud dengan data primer adalah data-data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, yaitu dengan melakukan penelitian langsung dilapangan.

1) Lokasi Penelitian

Dalam hal ini penulis memilih lokasi penelitian di Pengadilan Negeri Slawi. Pemilihan lokasi tersebut dikarenakan Pengadilan Negeri yang berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara mengenai proses penyelesaian perkara pelaksanaan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang itu sendiri supaya mudah dijangkau oleh peneliti, karena peneliti berdomisili di wilayah Kabupaten. Tegal. Sehingga dapat mempermudah dan memperlancar dalam penyusunan dan penulisan penelitian ini.

2) Subyek Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menetapkan subyek yang diteliti yaitu dengan informan atau responden yang berkompeten dalam proses penyelesaian perkara pelaksanaan pengadaan tanah, kendala dan pemberian ganti rugi dalam rangka pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang wilayah Kabupaten Tegal yaitu Hakim Pengadilan Negeri Slawi.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang diperlukan oleh penulis berupa:

a. Studi Kepustakaan

Metode studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis serta mempelajari data-data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

b. Studi Lapangan

Studi Lapangan diperoleh dengan melakukan penelitian secara langsung dengan cara sebagai berikut:

1) Daftar Pertanyaan (*Questionnaire*)

Daftar pertanyaan adalah suatu yang berisikan rangkaian pertanyaan tentang suatu hal atau suatu bidang.⁹ Daftar pertanyaan ini disusun guna mempermudah peneliti dalam melakukan penelitian, sehingga penelitian yang dilakukan dapat lebih terarah, tersusun secara urut dan sistematis.

2) Wawancara (*Interview*)

Wawancara (*interview*) adalah cara memperoleh informasi dengan cara mengajukan pertanyaan dengan pihak responden yang dipandang memahami objek yang diteliti. Dalam hal ini yang menjadi responden atau narasumbernya adalah Hakim Pengadilan Negeri Slawi.

⁹*Ibid*, Hal.89.

5. Metode Analisis Data

Di dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis data secara Kualitatif dengan menganalisis data yang meliputi putusan pengadilan, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku kepustakaan, jurisprudensi dan literatur lainnya yang berkaitan dengan perkara jual beli hak atas tanah yang dimiliki lebih dari satu orang, yang kemudian akan dihubungkan dengan data-data yang diperoleh penulis dari studi lapangan yang berupa hasil wawancara dengan responden, kemudian dilakukan pengumpulan dan penyusunan data secara sistematis serta menguraikannya dengan kalimat yang teratur sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari empat bab yang disusun secara sistematis. Untuk mempermudah dalam melakukan analisis, pembahasan serta penjabaran dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka penulis menyusun sistematika penelitian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN. Bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA. Bab ini menguraikan tinjauan umum tentang hak milik atas tanah, pengertian tanah, fungsi tanah,

pengertian hak milik atas tanah, cara memperoleh hak milik atas tanah, subyek hukum yang tercantum dalam status kepemilikan hak atas tanah

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN. Bab ini dijelaskan tentang kendala-kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang di wilayah Kabupaten Tegal, pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah di wilayah Kabupaten Tegal

BAB IV PENUTUP. Bab ini berisikan kesimpulan yang diambil dari hasil penelitian dan saran dari hasil penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis.